



Bruselas, 28.3.2018
COM(2018) 163 final

2018/0076 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009 en lo que respecta a determinadas comisiones cobradas por pagos transfronterizos en la Unión y las comisiones en concepto de conversión de divisas

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2018) 84 final} - {SWD(2018) 85 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El mercado único de la UE permite a las personas, los bienes, los servicios y los capitales circular libremente en una economía con un producto interior bruto de 15 billones EUR. Ofrece nuevas oportunidades para las empresas europeas y contribuye a una competencia sana, lo que brinda más posibilidades de elección, mejores servicios y precios más bajos a más de 500 millones de consumidores.

Una de las prioridades fundamentales de la Comisión Juncker es la creación de un mercado interior más justo y profundo. En diciembre de 2015, la Comisión Europea presentó un Libro Verde con vistas a celebrar una consulta sobre la posibilidad de llevar a cabo una mayor integración del mercado de servicios financieros al por menor y las iniciativas necesarias para alcanzar ese objetivo. Sobre la base de las observaciones recibidas de las partes interesadas y el informe del Parlamento Europeo¹ sobre el Libro Verde, la Comisión publicó en marzo de 2017 un Plan de Acción² en el que se contemplaba una estrategia para reforzar el mercado único de los servicios financieros destinados a los consumidores.

Los pagos transfronterizos son cruciales para la integración de los servicios financieros destinados a los consumidores y para la economía de la UE. Su papel es importante de cara al acercamiento de las personas y las empresas de los Estados miembros de la UE. Las restricciones y los costes excesivos de los pagos transfronterizos impiden la plena realización del mercado único.

Comisiones cobradas por los pagos transfronterizos

El Reglamento (CE) n.º 924/2009 relativo a los pagos transfronterizos igualó, en toda la UE, las comisiones cobradas por los pagos transfronterizos en euros dentro de la Unión con los pagos nacionales en euros (es decir, pagos en euros dentro del mismo Estado miembro). Aunque a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro se les aplica el Reglamento, no se beneficiaron de sus efectos: en estos Estados miembros, los pagos nacionales en euros o son muy caros o simplemente no existen. Como consecuencia de ello, las personas y empresas en esos Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro pagan elevadas sumas de dinero por todo pago que cruce la frontera de su país o cada vez que una persona se desplaza y paga en el extranjero. Estos elevados costes constituyen un obstáculo a la realización del mercado único y crean dos categorías de usuarios de los servicios de pago en la UE.

A los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro se les ofreció la posibilidad de aplicar el Reglamento 2560/2001 y su sucesor, el Reglamento 924/2009, a sus monedas nacionales. No obstante, esta opción solo la ha utilizado Suecia, que armonizó las comisiones cobradas por los pagos transfronterizos en coronas suecas con las aplicadas a los pagos nacionales en coronas suecas.

El objetivo de la presente propuesta es conseguir que las ventajas del Reglamento 924/2009 lleguen a las personas y empresas en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del

¹ 2016/2056(INI).

² COM/2017/0139

euro y poner fin al elevado coste de las operaciones transfronterizas en euros dentro de la UE. Este elevado coste constituye una barrera para los intercambios entre los Estados miembros de la zona del euro y los no pertenecientes a ella y es perjudicial para todos ellos. Las personas y las empresas de fuera de la zona del euro soportan mayores costes para acceder a los mercados o interactuar con personas de la zona del euro. Esto significa que no pueden comerciar o competir con sus homólogos de la zona del euro en las mismas condiciones. Por ejemplo, cuando una empresa no perteneciente a la zona del euro tiene proveedores situados en la zona del euro, el coste de sus insumos será superior al que ha de soportar un competidor radicado en la zona del euro. Del mismo modo, este obstáculo adicional a la libre circulación y el comercio limita el número de posibles clientes a disposición de las empresas de la zona del euro. Los cuadros que figuran a continuación ilustran la situación actual y la resultante de la aplicación del Reglamento modificado.

La propuesta no se refiere a las operaciones transfronterizas denominadas en monedas distintas del euro.

SITUACIÓN ACTUAL

ENVÍO DE EUROS DESDE ... A...	Zona del euro (+ Suecia) ³		Fuera de la zona del euro
Zona del euro (+ Suecia)	SIN COMISIONES / COMISIONES BAJAS		COMISIONES ELEVADAS
Fuera de la zona del euro	SIN COMISIONES / COMISIONES BAJAS PARA EL ORDENANTE	COMISIONES ELEVADAS PARA EL BENEFICIARIO	COMISIONES ELEVADAS

En la actualidad, por ejemplo, un ciudadano o una empresa de Bulgaria⁴ que efectúe una transferencia transfronteriza de 500 EUR a Finlandia puede tener que pagar hasta 24 EUR en concepto de comisiones, mientras que una persona que transfiera el mismo importe a Finlandia desde Francia no pagaría nada, o casi nada⁵. La persona que efectúe el pago desde Francia pagaría el mismo importe que abonaría por una transferencia nacional en Francia.

³ Como consecuencia de la decisión de Suecia de aplicar el artículo 14 del Reglamento 924/2009.

⁴ Fuente: Estudio de Deloitte disponible en https://ec.europa.eu/info/files/180328-study-cross-border-transaction-fees-extension_en

⁵ Ibídem.

TRAS LAS MODIFICACIONES QUE FIGURAN EN LA PRESENTE PROPUESTA

ENVÍO DE EUROS DESDE ... A...	Zona del euro (+ Suecia)	Fuera de la zona del euro
Zona del euro (+ Suecia)	SIN COMISIONES / COMISIONES BAJAS	SIN COMISIONES / COMISIONES BAJAS
Fuera de la zona del euro	SIN COMISIONES / COMISIONES BAJAS	SIN COMISIONES / COMISIONES BAJAS

Como consecuencia de las modificaciones contenidas en la presente propuesta, el ciudadano o empresa que transfiera euros desde Bulgaria tampoco pagaría nada o casi nada en este supuesto. Esta persona o empresa pagaría la misma comisión por una transferencia de euros a Finlandia que la que tendría que pagar por una transferencia nacional en levs dentro de Bulgaria.

Obligaciones de transparencia relacionadas con las prácticas de conversión de moneda

Las modificaciones del Reglamento 924/2009 contenidas en la presente propuesta también establecen nuevas obligaciones de transparencia para las prácticas de conversión de moneda de conformidad con los artículos 45 y 59 de la Directiva 2015/2366, sobre servicios de pago en el mercado interior. Estas nuevas obligaciones de transparencia son muy necesarias, ya que los consumidores de la Unión Europea adolecen de falta de transparencia cuando efectúan pagos que conllevan la conversión de moneda. Cuando un consumidor efectúa un pago con tarjeta en el extranjero (ya se trate de una retirada de efectivo en un cajero automático o un pago con tarjeta en un punto de venta) en una moneda diferente a su moneda nacional, a menudo dispone de dos opciones. La primera opción consiste en pagar en su moneda nacional, un servicio denominado conversión dinámica de moneda. Este servicio lo prestan los proveedores de conversión dinámica de moneda y el banco del comerciante. La segunda opción consiste en pagar en la moneda local recurriendo a los servicios del sistema de tarjetas y al banco del consumidor (conversión no dinámica de moneda o conversiones «on-network», en red). Los consumidores han venido mostrando su desaprobación de las prácticas de conversión dinámica de moneda en particular. Ello se debe a que consideran que carecen de la información necesaria para adoptar una decisión con conocimiento de causa. Como resultado de ello, los consumidores suelen elegir involuntariamente la opción de conversión de moneda más cara.

La presente propuesta introducirá una mayor transparencia para los consumidores al revelar la totalidad de los costes de una operación transfronteriza. Les ayudará a comparar las ofertas de servicios de conversión de moneda antes de iniciar una operación de pago que conlleve la conversión de moneda. Teniendo en cuenta el carácter muy técnico de las operaciones de cambio de moneda en un entorno en permanente evolución, la Autoridad Bancaria Europea será la encargada de establecer normas técnicas de regulación para perfilar mejor estas prácticas de conversión de moneda. La propuesta también establecerá un límite temporal

sobre los costes de la conversión de moneda hasta que entren vigor las medidas de transparencia elaboradas por la Autoridad Bancaria Europea, es decir, a más tardar 36 meses después de la entrada en vigor del Reglamento modificado.

Una vez aplicada, la presente propuesta supondrá un ahorro significativo para los consumidores, y puede que disminuyan los ingresos de algunos proveedores de servicios de pago. La propuesta garantizará también que los costes de la conversión de moneda no sean utilizados por los proveedores de servicios de pago para compensar la reducción de sus ingresos mediante el incremento de los márgenes no transparentes de la conversión de moneda, ya que estos costes no suelen ser conocidos por los usuarios de los servicios de pago.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Desde la introducción del euro, la Unión Europea ha puesto en marcha varias iniciativas para reducir significativamente el coste de las operaciones transfronterizas. A continuación se enumeran las tres iniciativas principales de este tipo.

— La introducción de un sistema de zona única de pagos en euros (SEPA) para las operaciones en euros, incluidos las transferencias y los adeudos domiciliados de la zona única de pagos en euros.

— Las Directivas sobre servicios de pago [Directiva 2007/64/CE, sustituida por la Directiva (UE) 2015/2366] aumentaron la transparencia de las comisiones y facilitaron la entrada de nuevos operadores en el mercado. Ello contribuyó a una mayor competencia en los pagos, incluidos los pagos transfronterizos, y una mayor transparencia de las comisiones. Ello también aportó mejoras en la infraestructura de pagos, que pasó a ser capaz de abordar el aumento de los volúmenes de pago en euros a un coste menor.

— El Reglamento (CE) n.º 2560/2001, sustituido posteriormente por el Reglamento 924/2009, relativo a los pagos transfronterizos, también contribuyó igualando las comisiones por pagos transfronterizos y nacionales en euros dentro de la UE.

Todas estas iniciativas han contribuido a una mayor integración del mercado único y a la aparición de un mercado de pagos integrado en la zona del euro.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Esta iniciativa contribuye a mejorar el funcionamiento del mercado único. Asimismo, aporta a las personas y empresas de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro algunas ventajas fundamentales de la Unión Económica y Monetaria (a saber, operaciones transfronterizas eficientes y más baratas). La iniciativa está en consonancia con el Plan de acción en materia de tecnología financiera⁶, que aspira a aportar mayor competencia e innovación al sector financiero europeo. La iniciativa también está estrechamente relacionada con la Unión de los Mercados de Capitales, cuyo objetivo es crear un verdadero mercado único de capitales en la UE, en el que los inversores puedan invertir sus fondos sin trabas a través de las fronteras y las empresas puedan captar fondos procedentes de diversas fuentes, independientemente de su ubicación. La iniciativa, que se aplicará tanto a las empresas «tradicionales» como en el entorno digital, también contribuirá a alcanzar el objetivo del Mercado Único Digital de eliminación de las barreras al comercio en línea. Ello eliminará un

⁶ COM(2018) 109/2

obstáculo — las comisiones que se cobran por las operaciones transfronterizas — que puede impedir las ventas transfronterizas en línea.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

El artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea confiere a las instituciones europeas la competencia de establecer las disposiciones oportunas que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

El mercado único abarca la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales. Los pagos son importantes para la compleción del mercado único, pero se están creando obstáculos generados por el elevado coste de los pagos transfronterizos. Esto hace que a los hogares y las empresas les resulte más difícil participar en el comercio transfronterizo. Los elevados costes de los pagos transfronterizos crean dos categorías de usuarios de servicios de pago. La primera categoría abarca a los usuarios situados en la zona del euro que son capaces de llegar, con sus pagos, a la mayoría de los ciudadanos y empresas de la UE a un coste muy bajo. La segunda categoría es la de los usuarios situados en los países no pertenecientes a la zona del euro que solo pueden llegar a un número reducido de personas y empresas con pagos a bajo coste.

A fin de resolver ambos problemas, la iniciativa legislativa a nivel de la UE es la respuesta más eficaz y está en consonancia con los objetivos de los Tratados.

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

De conformidad con el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la acción de la UE en favor de la plena realización del mercado interior debe evaluarse a la luz del principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea. Debe evaluarse si los objetivos de la propuesta a) no podrían alcanzarse por los Estados miembros a través de sus sistemas jurídicos nacionales y b) si, por razón de su escala y sus efectos, pueden alcanzarse mejor a nivel de la UE.

A los Estados miembros se les ofreció previamente la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento 2560/2001 y su sucesor, el Reglamento 924/2009, a sus monedas nacionales. Hasta la fecha, solo Suecia ha hecho uso de esta opción. Como consecuencia de ello, los precios de los pagos transfronterizos en coronas suecas a partir de Suecia son ahora idénticos a los de los pagos nacionales efectuados en Suecia. El recurso a esta opción por parte de Suecia también repercutió positivamente en los pagos transfronterizos en euros, que ofrecen los bancos suecos sin costes adicionales en comparación con los pagos en coronas en el interior de Suecia.

Es cierto que otros Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro podrían adoptar acciones individuales — como hizo Suecia — para reducir el coste de los pagos transfronterizos. Sin embargo, mientras haya Estados miembros en los que no se tomen medidas persistirían los obstáculos actuales. Por esta razón, abordar el problema interviniendo a escala de la Unión es preferible a dejarlo en manos de los distintos Estados miembros o del mercado, ninguno de los cuales puede garantizar un avance rápido y la plena cobertura de la UE.

Por otra parte, esta iniciativa a nivel de la UE podría generar economías de escala (aumento del volumen de las operaciones transfronterizas, lo que conduce a una mayor eficiencia de la

infraestructura de pagos). Asimismo, ello aumentaría el volumen de intercambios transfronterizos en el interior de la UE, fomentaría la competencia y lograría una mayor integración de las economías de la UE.

Preservar el *statu quo* supondría mantener esta brecha *de facto*, ralentizaría la integración y bloquearía la profundización del mercado único.

- **Proporcionalidad**

Conforme al principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la UE no deben exceder de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

El coste de alcanzar el objetivo es bajo. Esto se debe a que los proveedores de servicios de pago de la UE tienen acceso a infraestructuras de compensación y liquidación en euros eficientes. Esencialmente, la propuesta exigiría a los proveedores de servicios de pago de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que igualasen las comisiones que aplican a las operaciones transfronterizas en euros con las cobradas por las operaciones nacionales en la moneda nacional del Estado miembro de sus usuarios de servicios de pago (que son, por regla general, más bajas). Los Estados miembros de la zona del euro ya se benefician de un nivel bajo de comisiones por operaciones transfronterizas en la mayor parte de los casos. Circunscribir la propuesta a las operaciones en euros no tiene ningún impacto en los proveedores de servicios de pago ubicados en los Estados miembros de la zona del euro, pero abarca un gran número de operaciones en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro (alrededor del 60 % de sus operaciones transfronterizas).

Además, igualar las comisiones aplicadas a las operaciones transfronterizas en euros a las percibidas por las operaciones nacionales en la moneda nacional del Estado miembro tiene en cuenta el nivel de desarrollo y la eficiencia de los sistemas de pago y los bancos locales (infraestructuras y procesos). De hecho, los costes de producción varían de un país a otro, y en algunos Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, incluso las operaciones nacionales pueden costar hasta un euro. Utilizar las comisiones por las operaciones nacionales como referencia hace posible tener en cuenta las especificidades de cada Estado miembro y sus proveedores de servicios de pago. La cuestión de la proporcionalidad se analiza en mayor detalle en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta, en los capítulos 7 y 8.

Extender la aplicación del presente Reglamento a otras monedas distintas del euro aportaría ventajas claras, especialmente por lo que atañe al número de pagos abarcado. Sin embargo, ello también podría incitar a los proveedores de servicios de pago a aumentar los costes de otros servicios, en particular los servicios de pagos nacionales, para subvencionar las operaciones transfronterizas en monedas distintas del euro. Por lo tanto, debe seguir siendo facultativo para los Estados miembros que no tengan el euro como moneda ampliar la aplicación del presente Reglamento a los pagos transfronterizos denominados en su moneda nacional.

3. CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consultas con las partes interesadas**

Se ha consultado a las partes interesadas de diversas formas:

- entre el 24 de julio de 2017 y el 30 de octubre de 2017 (14 semanas) tuvo lugar una consulta pública abierta sobre las comisiones percibidas por las distintas operaciones;
- se consultó a las partes interesadas del sector, incluidos los representantes de diferentes proveedores de servicios de pago, durante la reunión del grupo de expertos del mercado de sistemas de pago celebrada el 24 de octubre de 2017;
- se consultó a los representantes de los Estados miembros en la reunión del grupo de expertos de la Comisión en materia de banca, pagos y seguros, celebrada el 17 de noviembre de 2017;
- el grupo de usuarios de servicios financieros aportó su punto de vista en su reunión del 5 de diciembre de 2017.

En estas consultas, todos los usuarios de los servicios de pago (consumidores o empresas) mencionaron el elevado precio que pagan por las operaciones transfronterizas y la falta de transparencia de las comisiones que se aplican. Por otra parte, los proveedores de servicios de pago indicaron claramente que había una gran diferencia entre los pagos en euros que estaban «plenamente automatizados» (es decir, sin intervención manual) y el tratamiento mucho menos eficiente (y, por tanto, más costoso) de los pagos en las demás monedas.

- **Obtención y utilización de asesoramiento de expertos**

La Comisión solicitó a la consultora Deloitte que llevase a cabo un estudio⁷ con el fin de recoger datos sobre las comisiones percibidas por los principales bancos de cada Estado miembro no perteneciente a la zona del euro (los situados entre la tercera y la séptima posición) y en tres Estados miembros de la zona del euro para los pagos transfronterizos abarcados por la propuesta (transferencias, pagos con tarjeta y retiradas de efectivo). Además, se invitó a Deloitte a presentar estimaciones relativas a los costes internos de estas operaciones. El estudio llegó a la conclusión de que las operaciones efectuadas en euros se beneficiaron de unas infraestructuras, normas y procedimientos transfronterizos eficientes, que permitirían que sus precios se igualasen con los de las operaciones en moneda nacional, en valores muy inferiores a los observados en la actualidad. El estudio también concluyó que las operaciones transfronterizas en monedas distintas del euro se seguían rigiendo por procesos obsoletos que no cuentan con infraestructuras centralizadas. Estos procesos siguen siendo costosos, lo que impide a los proveedores de servicios de pago ofrecer unos precios competitivos para estas operaciones.

- **Evaluación de impacto**

En la evaluación de impacto se han tenido en cuenta cuatro alternativas estratégicas que recibieron un dictamen positivo por parte del Comité de Control Reglamentario el 14 de febrero de 2018. Todas las opciones se basan en el principio de igualación de los costes de las operaciones nacionales en la moneda nacional del Estado miembro del usuario del servicio de pago con el coste de las operaciones transfronterizas dentro de la UE:

- 1) en la misma moneda nacional;
- 2) en la misma moneda nacional y en euros;

⁷ Estudio de Deloitte disponible en https://ec.europa.eu/info/files/180328-study-cross-border-transaction-fees-extension_en

3) exclusivamente en euros;

4) en cualquier moneda de los Estados miembros de la UE, independientemente del lugar donde se realicen.

La tercera opción propone igualar las comisiones percibidas por los pagos transfronterizos en euros en el interior de la UE con las cobradas por las operaciones nacionales en la moneda nacional de un Estado miembro. Esta última es la elegida en la presente propuesta. No tiene ningún impacto en los Estados miembros de la zona del euro. Se consideró la opción más eficiente para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, dado que los proveedores de servicios de pago de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro también tienen acceso a las infraestructuras modernas que existen para los pagos transfronterizos en euros. También se consideró que esta tercera opción presentaba una gran eficacia porque la mayoría de las operaciones transfronterizas en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro se denominan en euros. Por otra parte, dado que los costes de las operaciones en euros son bajos, existiría un menor riesgo de que los proveedores de servicios de pago aumentasen a) las comisiones aplicables a las operaciones nacionales o b) los costes de conversión de moneda para subvencionar las operaciones transfronterizas. Cualquier medida de este tipo que adoptasen los proveedores de servicios de pago estaría sujeta a las normas de competencia. Por último, esta tercera opción es también coherente con el objetivo a largo plazo de lograr que el euro se convierta en la moneda común para todos los Estados miembros. Sobre la base de los resultados de la consulta, el grado de aceptación de esta opción por parte de los proveedores de servicios de pago también sería mayor que la que dispensan al resto de las opciones.

Con arreglo a esta opción, los proveedores de servicios de pago de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro igualarían las comisiones que perciben por los pagos transfronterizos en euros con las de los pagos nacionales en la moneda de dichos Estados miembros. Las implicaciones prácticas se circunscriben a un cambio en las tablas de las comisiones aplicadas por los proveedores de servicios de pago a sus clientes. Se calcula que el ahorro directo para los usuarios de los servicios de pago (principalmente los consumidores y las pequeñas y medianas empresas — las grandes empresas suelen disfrutar de comisiones negociadas) y la correspondiente disminución de los ingresos de los proveedores de servicios de pago generada por esta medida ronda los 900 millones EUR anuales procedentes de la reducción de las comisiones aplicadas a las operaciones transfronterizas en euros. Los usuarios de servicios de pago se beneficiarían además de la mayor transparencia en las comisiones percibidas por las operaciones transfronterizas. El coste de contratación de supervisores para garantizar que los proveedores de servicios de pago cumplan lo dispuesto en el Reglamento será insignificante.

A largo plazo, se prevén dos grandes incidencias. La primera es la mayor integración de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro con los Estados miembros de la zona del euro mediante la creación de unas condiciones de competencia equitativas para las pequeñas y medianas empresas. La segunda incidencia prevista es una mayor igualdad entre los ciudadanos de la UE por lo que respecta al acceso a los pagos transfronterizos con menor coste.

La evaluación de impacto llega a la conclusión de que los proveedores de servicios de pago verán disminuir sus ingresos tras la ejecución de la propuesta. Existe la probabilidad de que estos operadores del mercado traten de recuperar parte de su pérdida de ingresos aumentando las comisiones aplicadas a otros productos y servicios (por ejemplo, las comisiones aplicadas

a las operaciones nacionales o los honorarios de gestión de cuentas). Ni que decir tiene que tales intentos estarían sujetos a las normas de competencia nacionales y de la UE. Es importante señalar que, cuando se impusieron requisitos idénticos a los bancos de los Estados miembros de la zona del euro a raíz de la entrada en vigor del primer Reglamento de 2001, ello no dio lugar al aumento de las comisiones. Antes al contrario, las comisiones aplicadas a todos los tipos de pagos siguieron disminuyendo en los Estados miembros de la zona del euro. Por lo que respecta a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, cabe destacar que Suecia hizo uso de la opción existente en el Reglamento 924/2009 con el fin de ampliar a la corona sueca el ámbito de aplicación del Reglamento. Esta iniciativa benefició a las empresas y los consumidores suecos sin poner en peligro el mercado de pagos sueco⁸.

Además, existe el riesgo de que los costes de conversión de moneda puedan ser utilizados por los proveedores de servicios de pago para compensar las pérdidas de ingresos derivadas de la obligación de igualar las comisiones aplicables en la zona del euro y fuera de ella. Estos costes de conversión de moneda son menos conocidos por los usuarios de los servicios de pago y no presentan la transparencia suficiente para que los puedan comparar. La propuesta aborda este riesgo al exigir mayor transparencia en la conversión de moneda.

A raíz del dictamen positivo y de las sugerencias de mejora del Comité de Control Reglamentario, se modificó el informe de la evaluación de impacto con el fin de describir más detalladamente el papel a largo plazo que podría desempeñar la tecnología financiera en la reducción de las comisiones cobradas por los pagos transfronterizos. Asimismo se revisó la sección del informe de evaluación de impacto relacionada con el seguimiento y la evaluación de las modificaciones contenidas en la presente propuesta. Por último, los servicios de la Comisión siguieron trabajando en materia de transparencia en la conversión de moneda. Esta cuestión ya se ha abordado en la Directiva sobre servicios de pago, que impone requisitos de transparencia. No obstante, estos requisitos deben ser más específicos para que ganen en eficacia y eviten medidas que pudieran contrarrestar cualesquiera beneficios derivados de la reducción de costes conseguidos mediante la modificación del Reglamento 924/2009. La solución planteada en la presente propuesta consiste en conferir un mandato a la Autoridad Bancaria Europea para elaborar normas técnicas de regulación que garanticen la transparencia y comparabilidad de las ofertas de conversión de moneda. La elaboración de estas normas técnicas de regulación se basará en una evaluación de impacto específica que debe llevar a cabo la Autoridad Bancaria Europea.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

El Reglamento 924/2009 fue designado como iniciativa REFIT⁹ en el programa de trabajo de la Comisión para 2017. Este Reglamento ya había sido objeto de simplificación en 2012 mediante las enmiendas aportadas por el Reglamento relativo a la fecha límite para la aplicación de la zona única de pagos en euros (Reglamento UE n.º 260/2012), que suprimió el límite de 50 000 EUR por encima del cual no se aplicaba el Reglamento 924/2009, y también suprimió una serie de obligaciones de notificación.

La propuesta contribuirá a aumentar la eficacia del Reglamento n.º 924/2009. Aunque el Reglamento n.º 924/2009 se aplicaba a todas las operaciones en euros en todos los Estados

⁸ Véase la descripción del caso sueco que figura en el anexo 4 del informe de evaluación de impacto adjunto.

⁹ El Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT), puesto en marcha en diciembre de 2012, aspira a simplificar la legislación de la UE, hacerla más sencilla y menos costosa, de forma que beneficie a ciudadanos y empresas y ayude a crear las condiciones para el crecimiento y el empleo. No cuestiona los objetivos políticos de la UE, sino que busca fórmulas más eficaces para alcanzarlos.

miembros, no ha alcanzado a los ciudadanos y las empresas de la UE fuera de la zona del euro, a pesar de que utilizan de forma generalizada el euro para las operaciones transfronterizas. La propuesta subsanará esta deficiencia y, en última instancia, permitirá que todos los ciudadanos y las empresas de la UE puedan beneficiarse del presente Reglamento, que siempre había sido concebido en beneficio de la UE en su conjunto y no solo de la zona del euro.

De la propuesta se beneficiarán las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en general. En efecto, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas, en particular las más pequeñas, se ven imposibilitadas de negociar las comisiones que abonan por los pagos transfronterizos. Esta posibilidad solo suele estar al alcance de las empresas de mayor tamaño que gozan de los servicios de gestión de tesorería de los grandes bancos. La ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento beneficiaría, por lo tanto, a las pequeñas y medianas empresas más que a las grandes empresas.

Las empresas de la UE serán más competitivas pues podrán llegar a un grupo más amplio de proveedores o clientes a un precio inferior. La economía de la UE en su conjunto puede llegar a ser más competitiva gracias a una mayor integración económica resultante de la eliminación de los obstáculos que generan los costes relacionados con los pagos.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene incidencia para las instituciones de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Antes del 31 de octubre de 2022 debe realizarse una evaluación de impacto de las nuevas normas y presentarse al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Banco Central Europeo. Esta evaluación debe analizar, en particular, la evolución del mercado y evaluar la conveniencia de ampliar la propuesta a todas las monedas de los Estados miembros de la UE y no solo abarcar el euro.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Se propone que el precio de una operación transfronteriza de pago en euros dentro de la Unión Europea no deba ser diferente del de las operaciones nacionales en un Estado miembro en la moneda nacional de ese Estado miembro.

El artículo 1, apartado 2, establece el principio de que los proveedores de servicios de pago deben igualar las comisiones cobradas por los pagos transfronterizos en euros con las percibidas por los correspondientes pagos nacionales en la moneda nacional del Estado miembro del usuario del servicio de pago también para los Estados miembros que no tengan el euro como moneda nacional.

El artículo 1, apartado 3, clarifica los artículos 45 y 59 de la Directiva (UE) 2015/2366 sobre servicios de pago en el mercado interior relativos a la conversión de moneda e introduce condiciones para que los proveedores de servicios de pago garanticen la transparencia antes de la realización de un pago, así como la comparabilidad de opciones alternativas para la conversión de moneda. Este artículo encarga a la Autoridad Bancaria Europea la tarea de elaborar normas técnicas de regulación que aseguren la transparencia y la plena

comparabilidad de los precios de las diferentes opciones de servicios de conversión de moneda de que disponen los usuarios de los servicios de pago.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009 en lo que respecta a determinadas comisiones cobradas por pagos transfronterizos en la Unión y las comisiones en concepto de conversión de divisas

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹⁰,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) Desde la adopción, en primer lugar, del Reglamento (CE) n.º 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo¹¹ y posteriormente del Reglamento (CE) n.º 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo¹², las comisiones aplicadas a los pagos transfronterizos en euros entre los Estados miembros de la zona del euro se han reducido drásticamente hasta niveles que resultan insignificantes en la inmensa mayoría de los casos.
- (2) Los pagos transfronterizos en euros efectuados a partir de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro representan, no obstante, una parte muy sustancial de todos los pagos transfronterizos efectuados a partir de dichos Estados. Las comisiones percibidas por esos pagos transfronterizos específicos siguen siendo elevadas, a pesar de que los proveedores de servicios de pago tienen acceso a las mismas infraestructuras eficaces que sus homólogos de la zona del euro para tramitar estas operaciones a muy bajo coste.
- (3) Las elevadas comisiones que se perciben en concepto de pagos transfronterizos siguen siendo un obstáculo para la plena integración en el mercado único de empresas y ciudadanos de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, pues perpetúan la existencia de dos categorías de usuarios de servicios de pago en la Unión: por una parte, los usuarios de servicios de pago, que en su gran mayoría se benefician

¹⁰ DO C [...] de [...], p. [...].

¹¹ Reglamento (CE) n.º 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, relativo a los pagos transfronterizos en euros (DO L 344 de 28.12.2001, p. 13).

¹² Reglamento (CE) n.º 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2560/2001 (DO L 266 de 9.10.2009, p. 11).

de la zona única de pagos en euros («SEPA»), y, por otra, los usuarios de servicios de pago que abonan costes elevados por los pagos transfronterizos en euros.

- (4) A fin de facilitar el funcionamiento del mercado interior y acabar con los obstáculos entre los usuarios de los servicios de pago en los Estados miembros pertenecientes y no pertenecientes a la zona del euro con relación a los pagos transfronterizos en euros, es necesario garantizar que las comisiones por los pagos transfronterizos en euros dentro de la Unión se igualen con las percibidas por los pagos nacionales efectuados en la moneda nacional de un Estado miembro.
- (5) Cuando se utilizan monedas distintas en los países del ordenante y del beneficiario, las comisiones por conversión de moneda encarecen significativamente el coste de los pagos transfronterizos. El artículo 45 de la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo¹³ exige la transparencia de los gastos y de los tipos de cambio utilizados antes del inicio de la operación de pago. Cuando se propongan opciones alternativas de conversión de moneda en un punto de venta o en un cajero automático, es posible que este nivel de transparencia no permita realizar una comparación rápida y clara entre estas distintas opciones de conversión de moneda. Esa falta de transparencia impide que la competencia rebaje los costes de la conversión de moneda y aumenta el riesgo de que los ordenantes opten por ofertas onerosas. Es necesario, por lo tanto, desarrollar medidas dirigidas a los proveedores de servicios de pago que mejoren la transparencia y protejan a los consumidores frente a las comisiones excesivas por servicios de conversión de moneda, especialmente cuando no se da a los consumidores la información que necesitan para elegir la mejor opción de conversión de moneda.
- (6) Garantizar la transparencia de las comisiones por conversión de moneda exige la adaptación de las infraestructuras y los procesos de pago, en particular para los pagos efectuados en línea, en el punto de venta o en los cajeros automáticos. A tal fin, se debe dar a los operadores del mercado el tiempo suficiente para adaptar sus infraestructuras y procesos a las disposiciones relativas a las comisiones por conversión de moneda a fin de cumplir las normas técnicas de regulación que ha de adoptar la Comisión.
- (7) Habida cuenta del nivel técnico de las medidas necesarias para garantizar la transparencia en las comisiones por conversión de moneda, la Comisión debe estar facultada para adoptar normas técnicas de regulación elaboradas por la Autoridad Bancaria Europea en lo que se refiere al nivel de transparencia necesaria y la comparabilidad de los servicios de conversión de moneda. La Comisión debe adoptar esos proyectos de normas técnicas de regulación mediante actos delegados de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y con los artículos 10 a 14 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁴.
- (8) Con el fin de limitar los perjuicios que se podrían ocasionar a los consumidores antes de que se exija a los agentes del mercado cumplir las medidas de transparencia,

¹³ Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

¹⁴ Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión (DO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

conviene ordenar a la Autoridad Bancaria Europea (ABE) que defina en el marco de la norma técnica de regulación el nivel de un límite transitorio que debe aplicarse para limitar las comisiones por los servicios de conversión de moneda manteniendo al mismo tiempo la competencia leal entre todos los proveedores de servicios de pago.

- (9) Dado que los objetivos del presente Reglamento no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido al carácter transfronterizo de los pagos, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Modificaciones del Reglamento (CE) n.º 924/2009

El Reglamento (CE) n.º 924/2009 queda modificado como sigue:

- (1) El artículo 1 se modifica como sigue:
- a) el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:
«1. El presente Reglamento establece normas sobre los pagos transfronterizos dentro de la Unión»,
 - b) en el apartado 2, se añade el siguiente párrafo segundo:
«No obstante, los artículos 3 *bis* y 3 *ter* se aplicarán a todos los pagos transfronterizos, con independencia de que dichos pagos se denominen en euros o en la moneda nacional de un Estado miembro distinta del euro.»;
- (2) El artículo 3 se modifica como sigue:
- a) el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:
«1. Las comisiones cobradas por un proveedor de servicios de pago a un usuario de dichos servicios en relación con pagos transfronterizos en euros serán iguales a las comisiones cobradas por dicho proveedor de servicios a los usuarios de servicios de pago en relación con pagos nacionales equivalentes de igual cuantía y en la moneda oficial del Estado miembro del usuario de servicios de pago.»;
 - b) se inserta el apartado 1 *bis* siguiente:
«1 *bis*. Las comisiones cobradas por un proveedor de servicios de pago a un usuario de dichos servicios en relación con pagos transfronterizos en la moneda nacional de un Estado miembro que haya comunicado su decisión de aplicar el presente Reglamento a su moneda nacional, con arreglo al artículo 14, serán iguales a las comisiones cobradas por dicho proveedor a los usuarios de servicios de pago en relación con pagos nacionales equivalentes de igual cuantía en la misma moneda.»;
 - c) se suprime el apartado 3;
 - d) el apartado 4 se sustituye por el texto siguiente:

«4. Las comisiones a que se refieren los apartados 1 y 1 *bis* no incluirán las comisiones por conversión de divisas.»;

(3) se inserta el artículo 3 *bis* siguiente:

«Artículo 3 *bis*

Comisiones por conversión de divisas

1. A partir del [OP: insértese la fecha correspondiente a 36 meses después de la entrada en vigor del presente Reglamento], los proveedores de servicios de pago informarán a los usuarios de servicios de pago del coste total de los servicios de conversión de divisas y, cuando proceda, del de los servicios alternativos de conversión de divisas antes del inicio de una operación de pago, a fin de que los usuarios de servicios de pago puedan comparar las opciones alternativas de conversión de divisas y sus costes correspondientes. A tal efecto, los proveedores de servicios de pago comunicarán el tipo de cambio aplicado y el tipo de cambio de referencia utilizado, así como el importe total de todas las comisiones aplicables a la conversión de la operación de pago.

2. La Autoridad Bancaria Europea (ABE) elaborará proyectos de normas técnicas de regulación que especifiquen de qué forma los proveedores de servicios de pago garantizarán a los usuarios de servicios de pago la transparencia y la comparabilidad de los precios de las distintas opciones de servicios de conversión de divisas, cuando se disponga de ellas. Dichas normas incluirán medidas que deberán aplicar los proveedores de servicios de pago, incluso en los cajeros automáticos o en los puntos de venta, a fin de garantizar que los usuarios de los servicios de pago estén informados, antes de que el pago se haya iniciado, de los costes del servicio de conversión de divisas y de las opciones alternativas de conversión de divisas de que se disponga.

Los proyectos de normas técnicas de regulación a que se refiere el párrafo primero fijarán también el importe máximo de todas las comisiones autorizadas en relación con los servicios de conversión de divisas que pueden aplicarse a una operación de pago durante el período transitorio a que se refiere el artículo 3 *ter*. Dichas normas deberán tener en cuenta el importe de la operación de pago y la fluctuación de los tipos de cambio entre las monedas de los Estados miembros de la Unión, al tiempo que garantizan y mantienen una competencia justa entre todos los proveedores de servicios de pago. Las normas técnicas de regulación especificarán las medidas que deberán aplicarse para impedir que se cobre a los usuarios de servicios de pago por encima de dicho importe máximo durante ese período.

La ABE presentará estos proyectos de normas técnicas de regulación a la Comisión a más tardar [6 meses después de la entrada en vigor del presente Reglamento].

Se delega en la Comisión la facultad de adoptar las normas técnicas de regulación mencionadas en el párrafo primero, de conformidad con los artículos 10 a 14 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo*.

- * Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión (DO L 331 de 15.12.2010, p. 12).»;

- (4) se inserta el artículo 3 *ter* siguiente:

«*Artículo 3 ter*

Periodo transitorio

Durante el período transitorio que transcurre entre la entrada en vigor de las normas técnicas de regulación a que se refiere el artículo 3 *bis*, apartado 2, párrafo cuarto, y la fecha de aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 *bis*, apartado 1, las comisiones por servicios de conversión de divisas no superarán el importe máximo establecido en las normas técnicas de regulación adoptadas de conformidad con el artículo 3 *bis*, apartado 2, párrafo cuarto.»;

- (5) el artículo 15 se sustituye por el texto siguiente:

«*Artículo 15*

Revisión

El 31 de octubre de 2022 a más tardar, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Banco Central Europeo un informe sobre la aplicación del presente Reglamento, acompañado, en su caso, de una propuesta. Dicho informe abordará, en particular, la conveniencia de modificar el artículo 1, apartado 2, a fin de garantizar que el presente Reglamento se aplica a todas las monedas de los Estados miembros de la Unión.».

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Será de aplicación a partir del 1 de enero de 2019.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente